

ЗАКИРОВ ИЛЬНУР ДИЛЬФАТОВИЧ



**ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДСИСТЕМЫ РЕГИОНА**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)



АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Уфа – 2010



Диссертация выполнена на кафедре управления в социальных и экономических системах в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Уфимский государственный авиационный технический университет» (ГОУ ВПО УГАТУ).

Научный руководитель

доктор экономических наук, профессор
Гайнанов Дамир Ахнафович

Официальные оппоненты

доктор экономических наук
Россинская Галина Михайловна

кандидат экономических наук
Герасимова Марина Витальевна

Ведущая организация

ГОУ ВПО «Тверской государственный
университет»

Защита состоится 24 июня 2010 г. в 14⁰⁰ часов на заседании Диссертационного совета Д 800.021.01 по присуждению ученой степени доктора и кандидата экономических наук в ГОУ ВПО «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан» (ГОУ ВПО БАГСУ) по адресу: 450008, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 40, ауд. 315.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО БАГСУ и на сайте академии (www.bagsurb.ru)

Автореферат разослан 22 мая 2010 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
д-р экон. наук, доцент



Казакова О.Б.

Общая характеристика работы

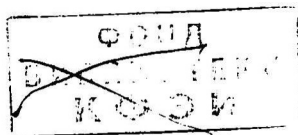
Актуальность. Социально-экономическое развитие региона невозможно без развития его составных частей – муниципальных образований (МО), которые в результате вступления в действие 1 января 2006 года Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получили право самостоятельно определять стратегические приоритеты своего развития. Муниципалитеты должны разрабатывать собственные конкурентоспособные стратегии в рамках иерархической системы страна – регион, выступающей внешней по отношению к муниципалитету социальной и экономической средой.

В настоящее время на муниципальном уровне реализуются различные стратегические документы – концепции, стратегии (стратегические планы), муниципальные программы социально-экономического развития, отличающиеся, прежде всего, по содержанию и горизонту планирования развития муниципального образования. Разрабатывается и совершенствуется инструментарий муниципального стратегического планирования, публикуются в доступной для обсуждения форме стратегические документы не только регионального, но и муниципального уровня, обозначаются основные тенденции муниципального стратегического планирования в рамках теорий стратегического менеджмента.

Однако в большинстве случаев стратегические документы муниципального развития не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения региона и самого муниципального образования, носят декларативный характер, представляют собой набор разрозненных, не взаимоувязанных между собой программных мероприятий. Отсутствуют механизмы реализации стратегий муниципального развития и оценки степени влияния программ на конечный результат – достижение стратегических целей развития муниципального образования. Все это ограничивает процесс стратегического управления развитием муниципального образования.

В связи с этим особую актуальность представляет комплексное решение задач стратегического планирования, определяющего перспективы муниципального развития, сбалансированность приоритетов и темпов развития с финансовыми ресурсами муниципальных образований, и стратегического управления, формирующего механизм реализации стратегии, т.е. систему управления действиями власти, бизнеса и населения, направленными на достижение стратегических и тактических задач муниципалитета.

Степень разработанности темы. Исследованиями различных аспектов стратегического планирования и управления территориальными образованиями разного масштаба, таких как регион и муниципалитет, занимаются многие российские и зарубежные ученые, в трудах которых заложены теоретические и методологические основы данной проблемы в области:



– стратегического менеджмента: И. Ансофф, В. Р. Веснин, А. Л. Галоненко, П. Друкер, А. Т. Зуб, Д. Кэмпбэл, В. Д. Маркова, Г. Минцберг, М. Портер, А. Томпсон, Р. А. Фатхутдинов, Б. Хьюстон и др.;

– сбалансированной системы показателей и процессно-ориентированного управления: М. Г. Васильев, А. Гершун, М. Горский, Т. Дэвенпорт, Р. Каплан, Л. И. Кошкин, В. Ф. Кравченко, М. Мейр, Д. Нортон, Е. Г. Ойхман, Н.-Г. Ольве, Ж. Рой, С. Рой, Э. А. Уткин и др.;

– теории региональной экономики, развития территориальных систем: Л. И. Абалкин, А. Г. Аганбегян, Е. Г. Анимидца, А. М. Бабич, В. Н. Белкин, О. И. Боткин, В. С. Бочко, Е. М. Бухвальд, Л. А. Велихов, А. Г. Гранберг, М. Д. Загряцков, В. Г. Игнатов, А. А. Куклин, В. Н. Лаженцев, А. Х. Махмутов, И. Х. Озеров, Н. Г. Сычев, А. И. Татаркин, В. Н. Твердохлебов, А. Г. Шеломенцев, А. Н. Широков и др.;

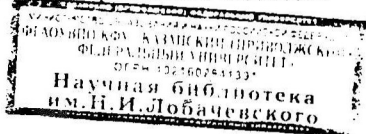
– стратегического управления развитием муниципальных образований: Т. Т. Авдеева, Р. В. Бабун, А. Г. Воронин, С. Ю. Глазьев, А. Г. Гранберг, С. Ф. Жилкин, В. Б. Зотов, А. Е. Когут, Л. П. Кураков, В. А. Лапин, В. Н. Лексин, В. В. Пленкина, А. Н. Пыткин, О. М. Рой, А. И. Татаркин, К. В. Харченко, А. Г. Шеломенцев, С. Н. Юркова и др.

– разработки инструментариев стратегического планирования и управления: Б. П. Веденеев, Г. Ю. Ветров, В. А. Гневко, Б. М. Гринчель, Б. С. Жихаревич, К. Н. Знаменская, С. В. Картышов, В. Е. Рохчин, В. Ю. Ульяшин и др.

– проблем развития муниципальных образований в контексте рыночных преобразований, демократизации государственного и муниципального управления: Е. Г. Анимидца, Н. Ю. Власова, Б. М. Гринчель, Е. Б. Дворядкина, А. Г. Дружинин, Б. С. Жихаревич, Н. В. Зубаревич, А. Е. Когут, В. А. Колосов, Г. М. Лаппо, В. Н. Лексин, Л. Э. Лимонов, В. Я. Любовный, Е. Н. Перцик, Я. П. Силин, А. И. Трейвиш, И. Д. Тургель, В. И. Ресин, В. Е. Рохчин, А. Н. Швецов.

Вместе с тем, анализ степени научной разработанности темы диссертационного исследования позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на наличие большого числа работ и публикаций по стратегическому планированию и управлению, отсутствует механизм формирования и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, который позволял бы учитывать баланс интересов муниципального образования и региона, бизнеса и населения, взаимоувязать стратегические цели развития муниципального образования с текущими задачами управления и ресурсами, а также проводить мониторинг достижения целей на всех уровнях управления.

Целью диссертационного исследования является исследование муниципального образования как ключевого элемента региональной социально-экономической системы и разработка методических и практических рекомендаций по формированию стратегии его развития, основанных на принципах сбалансированного и процессно-ориентированного подходов.



В соответствии с поставленной целью в диссертации решены следующие задачи:

1) выявление особенностей муниципального образования как объекта управления, выбор концептуального подхода к стратегическому планированию развития муниципального образования как социально-экономической подсистемы региона;

2) исследование методических аспектов управления социально-экономическим развитием муниципального образования, обеспечивающих баланс интересов и экономически взаимовыгодные отношения органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, бизнеса и населения в рамках регионального экономического развития;

3) построение механизма взаимосвязи стратегического, тактического и оперативного уровней управления, обеспечивающего увязку стратегических целей развития муниципального образования с текущими задачами управления и программами;

4) разработка механизма повышения эффективности бюджетных расходов по муниципальным и региональным программам развития и результативности процессно-целевого управления деятельностью муниципального образования;

5) формирование эффективной системы мониторинга достижения целевых ориентиров развития муниципального образования для контроля за реализацией стратегии и своевременного вмешательства в случае отклонения от заданных целевых параметров;

6) разработка системы оценки степени влияния муниципальных и региональных программных мероприятий на достижение стратегических целей регионального развития.

Объект исследования – муниципальное образование как территориальная социально-экономическая подсистема региона.

Предмет исследования – социально-экономические и организационно-управленческие отношения, возникающие в процессе формирования стратегии развития муниципального образования.

Теоретической и методологической основами исследования являются научные труды отечественных и зарубежных ученых в области теории региональной экономики, методологических подходов к стратегическому планированию и управлению развитием территориальных систем, формирования и реализации стратегий и программ социально-экономического развития муниципального образования. В процессе диссертационного исследования изучена общая и специальная литература, материалы научных конференций, международная и отечественная практика реализации стратегии развития муниципального образования. Методологическую основу составили: системный анализ, методы стратегического анализа, процессно-ориентированный анализ, статистические методы, программно-целевой метод управления.

Информационной базой исследования послужили данные Росстата, нормативно-правовые акты региональных и местных органов власти Республики Башкортостан (РБ), ресурсы глобальной сети Интернет.

Научная новизна заключается в разработке методических и практических рекомендаций по формированию стратегии социально-экономического развития муниципального образования, основанных на интеграции сбалансированного и процессно-ориентированного подходов.

В числе конкретных результатов, характеризующих научную новизну, можно выделить следующие:

1. Систематизированы особенности развития муниципального образования как основного элемента региональной социально-экономической системы, заключающиеся в некоммерческом характере целей и задач муниципального образования, двойственном субъектно-объектном характере населения муниципалитета, наличии интересов различных субъектов территории и раскрывающие роль и место муниципального образования в региональном развитии.

2. Разработана стратегически ориентированная система управления процессами деятельности муниципального образования, заключающаяся в реализации сквозного механизма – от формирования локальных целей по сферам деятельности, установления причинно-следственных взаимосвязей программных мероприятий, стратегических целей и бюджетных расходов до разработки инструментария мониторинга и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по уровням управления. Предложенный подход позволяет обеспечить достижение стратегической цели на основе баланса интересов и экономически взаимовыгодных отношений органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления, бизнеса и населения в рамках регионального экономического развития.

3. Предложен механизм интегрирования процедур бюджетирования по результатам в систему стратегического управления развитием муниципального образования, отличающийся от существующих подходов бюджетного планирования установлением взаимосвязей стратегических целей с конкретными программными мероприятиями по реализации муниципальных услуг и имеющимися ресурсами, позволяющий обеспечить высокий уровень результативности управления и эффективности бюджетных расходов муниципалитета и региона.

4. Сформирована система мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, отличительным признаком которой является сгруппированные показатели по аспектам стратегической иерархии, характеризующие оценку достижения целей по каждому уровню управления: стратегическому – удовлетворенность качеством муниципальных услуг, тактическому – предоставление муниципальных услуг, оперативному – эффективность реализации программ. Это позволяет оперативно обеспечить региональные и муниципальные органы власти полной и адекватной информацией для контроля за реализацией стратегии и принятия эффективных управленческих решений на каждом уровне управления.

5. Предложена модель оценки степени достижения стратегических целей развития муниципального образования, позволяющая на основе причинно-следственных связей и статистических зависимостей между показателями

оценки достижения целей по уровням управления осуществлять количественную оценку влияния результатов реализации региональных и муниципальных программных мероприятий на достижение стратегических целей муниципального образования, принимать решения по выбору наиболее эффективных программ и распределению бюджетных средств муниципалитета и региона.

Практическая значимость работы определяется возможностью использования результатов исследования для управления экономикой регионов на муниципальном уровне.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Региональная экономика», «Муниципальная экономика», «Стратегия регионального развития», а также на курсах повышения квалификации муниципальных служащих.

Апробация работы. Основные положения работы отражены в 18 опубликованных научных трудах автора общим объемом 4,49 п.л. Основные положения работы докладывались и обсуждались на международных и российских научно-практических конференциях: «Инновационные технологии пространственного развития» (Уфа, 2007); «Технологии управления социально-экономическим развитием региона» (Уфа, 2008); «Управление экономикой: методы, модели, технологии» (Уфа, 2007, 2008); «Социально-экономическое развитие России в условиях глобализации» (Оренбург, 2007) и др.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложения. Работа изложена на 181 странице машинописного текста. Цифровой и графический материалы представлены в 9 таблицах, 31 рисунке и 11 приложениях. Список использованной литературы содержит 105 источников.

Структура работы выглядит следующим образом:

Введение

Глава 1. Теоретико-методологические аспекты формирования стратегии социально-экономического развития муниципального образования в регионе

- 1.1. Отечественный и зарубежный опыт стратегического планирования
- 1.2. Особенности муниципального образования как объекта управления в региональной экономике
- 1.3. Методологические основы стратегического планирования развития муниципальных образований

Глава 2. Методические аспекты разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования в территориальном управлении

- 2.1. Стратегически ориентированная система управления процессами деятельности муниципального образования
- 2.2. Реализация стратегии развития муниципального образования на основе сбалансированной системы показателей
- 2.3. Механизм интегрирования процедур бюджетного планирования в систему стратегического управления развитием муниципального образования

Глава 3. Система мониторинга и модель оценки достижения стратегических целей развития муниципального образования

3.1. Система мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования

3.2. Модель оценки степени достижения стратегических целей развития муниципального образования

3.3. Методика стратегического управления развитием муниципального образования

Заключение

Список литературы

Приложение

Основное содержание работы

Регион как территориальная социально-экономическая система – это территориальная единица страны, обладающая свойствами целостности, выделенная по каким-либо общим административным, природно-климатическим, экономическим и другим взаимосвязанным между собой признакам, которые определяют роль системы в общественном разделении труда и особенности хозяйственной деятельности.

Существуют два подхода в определении территориальной системы страны: первый заключается в разделении страны на административно-территориальные единицы, второй – на экономические районы. Регион как административная единица представляет собой субъект Российской Федерации (РФ), а как экономический район – часть территории РФ (объединение субъектов РФ), имеющая однородные природно-климатические условия, свою рыночную специализацию и отрасли, внутренние экономические связи. Несмотря на различие в районировании, эти подходы обладают объединяющим их элементом – регион независимо от масштаба включает в себя в качестве подсистем муниципальные образования, на территории которых располагаются хозяйствующие субъекты, инфраструктура и различные ресурсы. Следовательно, одной из задач регионального управления является обеспечение жизнедеятельности и развития элементов мезоуровня – муниципальных образований.

В настоящее время развитие муниципальных образований не может происходить изолированно от регионального. Муниципальное образование должно определять собственную социально-экономическую политику, исходя из приоритетов регионального развития. Поэтому между регионом и муниципальными образованиями необходимо выработать баланс интересов в целях предотвращения возможного ущерба для обеих сторон. Интересы субъекта РФ заключаются в решении, прежде всего, региональных экономических задач для последующего обеспечения равномерного развития всех его муниципальных образований, в то время как муниципальное образование решает в большей мере задачи по удовлетворению социально-значимых потребностей населения, проживающего на его территории.

Таким образом, роль региона в деятельности муниципального образования заключается в определении общего вектора развития и создания благоприятной экономической ситуации. А роль самого муниципального образования в региональной экономике – функционирование и развитие территории, предоставление социальных услуг населению и обеспечение жизнедеятельности хозяйствующих субъектов.

Эффективное управление муниципальным образованием во взаимодействии с внешней средой – регионом – обеспечивает его комплексное социально-экономическое развитие, что влечет за собой совокупность взаимосвязанных процессов:

1) привлечение внешних инвестиций→развитие экономики муниципального образования→рост доходов предприятия и заработной платы→налоговые поступления во все уровни бюджетной системы (страна, регион, муниципальное образование);

2) привлечение квалифицированных трудовых ресурсов из соседних муниципальных образований и регионов→повышение собственного трудового и демографического потенциала как в муниципальном образовании, так и в регионе в целом;

3) снижение объема ресурсов (дотаций, субсидий), выделяемых регионом муниципальным образованиям на поддержание их функционирования и развития→возможность перенаправить «сэкономленные» ресурсы на общерегиональное экономическое развитие.

Управление функционированием и развитием на муниципальном уровне осуществляется в рамках определенной формы управления – местного самоуправления (МСУ), которая заключается в сильной зависимости муниципальной власти как субъекта управления от воли и интересов населения, выступающего и как второй субъект, и как объект управления. Основной целью МСУ является повышение качества жизни населения, проживающего на территории муниципального образования. Действенным инструментом достижения данной цели является стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований.

Существующие подходы по стратегическому планированию развития муниципального образования относятся к области стратегического менеджмента, где планирование является неотъемлемой частью управления. В стратегическом планировании определяются научно-обоснованные стратегические цели развития, программные мероприятия, исполнители и ресурсы. Стратегическое управление осуществляет достижение стратегических целей, их мониторинг, корректировку и увязку с текущими тактическими задачами управления.

Стратегическое планирование развития муниципального образования отличается от привычного планирования не только особенностями объекта, но и необходимостью согласования интересов ключевых субъектов территории – населения и хозяйствующих субъектов, чьи интересы непосредственно связаны с данным муниципалитетом и чей потенциал и ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие. Поэтому кроме традиционных, содержательных задач

планирования и управления существенное внимание должно уделяться активному привлечению субъектов территории к вопросам местного самоуправления. Следовательно, необходим новый подход к управлению развитием муниципального образования, который помимо планирования и управления включает в себя третью составляющую, направленную на решение проблемы вовлеченности субъектов территории в эти процессы. Особенно это касается населения, поскольку население в системе местного самоуправления носит двойственный – субъектно-объектный – характер.

Это третье направление рассматривается как стратегическое мышление – понимание о собственном предназначении, своем будущем и необходимости участия в управленческой деятельности. Поэтому концепция стратегического развития муниципального образования должна представлять собой «стратегическую триаду» – единство процессов планирования, управления и мышления. Это способствует достижению баланса интересов и экономически взаимовыгодных отношений у всех участников стратегического планирования и управления (органы региональной и муниципальной власти, населения и бизнеса) для обеспечения эффективного функционирования и развития муниципального образования как подсистемы региональной экономики.

Другим основным фактором, определяющим степень достижения стратегических целей развития муниципального образования, является его потенциал. При этом процессы функционирования и развития муниципального образования предлагаются рассматривать как динамическую модель преобразования имеющегося потенциала в используемые ресурсы (рис. 1).

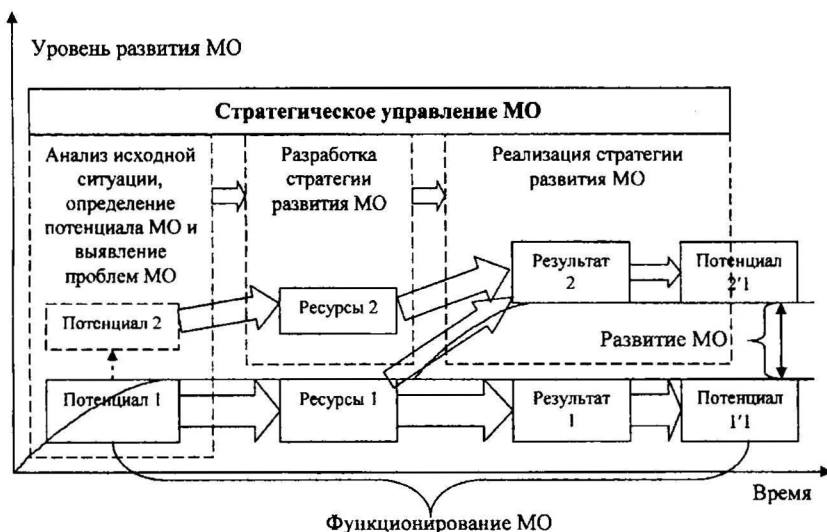


Рис. 1. Динамическая модель функционирования и развития муниципального образования

Результатом функционирования муниципального образования в модели является воспроизведенный потенциал, обеспечивающий ресурсами жизнедеятельность и дальнейшее развитие муниципального образования. Результат процесса развития муниципального образования в контексте стратегического управления – переход на качественно новый уровень социально-экономического состояния и создание нового потенциала, что способствует развитию экономики региона в целом. Это возможно как за счет задействования потенциала, выявленного на этапе стратегического анализа, так и за счет более эффективного использования ресурсов, полученных в процессе преобразования потенциала. Необходимо отметить, что в предлагаемой модели учитывается как внутренний потенциал и ресурсы муниципального образования, так и внешние ресурсы, выделяемые регионом муниципалитету для обеспечения его функционирования и развития.

Инструментом реализации динамической модели развития муниципального образования в рамках концепции «стратегической триады» является разработанная на основе сбалансированного и процессно-ориентированного подходов стратегически ориентированная система управления процессами деятельности муниципального образования (рис. 2).



Рис. 2. Стратегически ориентированная система управления процессами деятельности муниципального образования

Ее особенность состоит в поэтапной реализации процесса стратегического управления. В результате стратегического анализа муниципального образования, оценки его потенциала и потенциала региона на данной территории, выявления проблем и интересов участников формулируется миссия муниципального образования как конечный результат его развития. Декомпозиция миссии на стратегические цели проводится по основным процессам деятельности муниципального образования – текущим задачам управления. Для реализации каждого процесса определяются необходимые ресурсы и программные мероприятия, которые закрепляются за конкретными ответственными исполнителями. На этапах «как» – «когда» – «кому» – «в каком виде» определяется нормативно-правовая база и механизм реализации стратегических целей («как»), сроки реализации («когда»), программы и муниципальные услуги («в каком виде»), предоставляемые субъектам территории («кому»).

Такой подход позволяет на основе четкой процессной детализации довести стратегические цели развития муниципального образования до оперативного уровня управления, увязав текущие задачи и программы по ресурсам, исполнителям, срокам и результатам. Это в свою очередь обеспечивает реализацию стратегии развития муниципального образования и тем самым его переход на качественно новый уровень социально-экономического состояния и развитие региональной экономики. В качестве механизма взаимосвязи стратегического, тактического и оперативного уровней управления и системы оценки результатов реализации стратегии предлагается использовать сбалансированную систему показателей (ССП) (рис. 3).

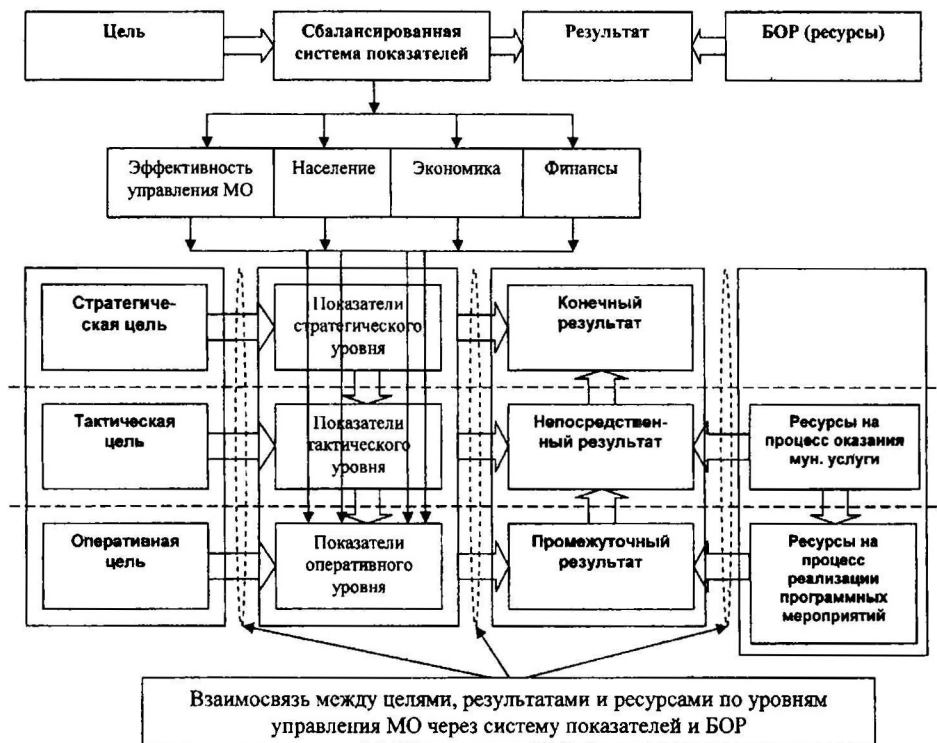


Рис. 3. Механизм взаимосвязи целей, результатов и ресурсов по уровням управления муниципального образования через ССП и бюджетирование ориентированное на результат (БОР)

Разработанная в ходе диссертационного исследования сбалансированная система показателей муниципального образования устанавливает соответствующие причинно-следственные связи, а также учитывает результативность специфических аспектов деятельности муниципального

образования по совокупности взаимосвязанных показателей, сгруппированных по четырем проекциям:

1) «Население» – характеризует удовлетворенность проживающего на территории муниципального образования населения объемом и качеством муниципальных услуг, находящихся в компетенции органов местного самоуправления.

2) «Финансы» – характеризует бюджетный процесс, управление финансами муниципального образования.

3) «Экономика» – характеризует отношения муниципального образования с хозяйствующими субъектами, в том числе через налоговые инструменты, и управление муниципальной собственностью.

4) «Эффективность управления муниципальным образованием» – характеризует профессионализм и компетентность муниципальных работников.

Применение такого подхода позволяет согласовать управление текущей деятельностью муниципального образования и программными мероприятиями региона и муниципалитета с целевыми стратегическими ориентирами, а также определить конечный и промежуточные результаты реализации стратегии.

Достижение заданных целей на всех уровнях управления во многом зависит от их ресурсной обеспеченности. Следовательно, необходимо взаимоувязать стратегические цели развития муниципального образования, тактические задачи и программные мероприятия с необходимыми ресурсами для их реализации, т.е. решить проблему интегрирования процедур бюджетного планирования в стратегически ориентированную систему управления процессами деятельности муниципального образования.

Интеграция социально-экономического и бюджетного планирования развития муниципального образования возможна на основе принципов БОР.

В отличие от существующих методов планирования и использования бюджетных ресурсов (табл. 1) в рамках БОР осуществляется управление текущей деятельностью муниципального образования на основе перспективного планирования бюджетного процесса и определения общественного результата, который должен быть достигнут за счет выделенных средств на реализацию конкретных программ.

Таким образом, концепция БОР направлена, прежде всего, на решение тактических задач через конкурентное распределение между программами ограниченных ресурсов по критериям эффективности достижения целевых ориентиров. Следовательно, интегрирование процедур бюджетирования по результатам в стратегически ориентированную систему управления процессами деятельности муниципального образования соединит стратегические цели с тактическими задачами, программами и ресурсами.

Предлагаемый механизм интеграции БОР в систему стратегического управления представляет собой модель обеспечения ресурсами процессов оказания муниципальных услуг и реализации программных мероприятий (рис. 3). Объемы муниципальных услуг определяют достижение тактической цели и характеризуют непосредственный результат. Набор программных мероприятий, обеспечивающих предоставление муниципальных услуг,

определяет достижение оперативной цели и характеризует промежуточный результат.

Таблица 1

Методы планирования и использования бюджетных ресурсов

Отличительные признаки	Бюджетирование по ресурсам (затратам)	Программно-целевой метод	Бюджетирование, ориентированное на результат
Цель расходования	Использование средств в соответствии с планом	Распределение средств по конкретным программам и проектам	Использование средств в соответствии с планом, целями и результатами
Планирование расходов	Индексация прошлых расходов	Разработка целевых программ, рассчитанных на несколько лет вперед	Разработка программ и конкуренция между ними
Расходование выделенных средств	Полное использование выделенных средств по конкретному направлению расходования (исключает наличие остатков)	Полное использование выделенных средств по конкретному направлению расходования (исключает наличие остатков)	Возможность экономии и переноса неизрасходованных средств в ходе реализации программы в текущем финансовом году в расходы следующего периода или направления
Период планирования расходов	Год	Среднесрочное планирование бюджета	Многолетнее планирование
Объект контроля	Контроль расходов	Контроль результатов реализации программ	Контроль результатов реализации программ

Стратегическая карта муниципального образования как инструмент реализации ССП в результате интеграции БОР представляет собой трехуровневую структуру: на стратегическом уровне описывается результативность процессов оказания муниципальных услуг; на тактическом – сам процесс оказания услуги, а на оперативном – реализация программ (мероприятия и расходы на программы).

Таким образом, соединение инструментов стратегического и бюджетного планирования может позволить: 1) разграничить конечный (стратегический), непосредственный (тактический) и промежуточный (оперативный) результаты, а также характеризующие их показатели оценки; 2) определить эффективность бюджетных расходов; 3) улучшить распределение ресурсов в процессе как текущего, так и среднесрочного бюджетного финансового планирования; 4) повысить обоснованность муниципальных расходов и качество бюджетного процесса в целом.

Для практической реализации данного механизма необходима иерархическая система показателей, которая оценивала бы не только конечные результаты достижения стратегических целей, но и сам процесс, а также результативность реализации мероприятий. Такая система является основой

мониторинга, которая позволит оперативно обеспечить органы региональной и муниципальной власти полной и адекватной информацией для контроля за реализацией стратегии и принятия эффективных управленческих решений на каждом уровне управления.

Основу структуры системы мониторинга составляют три взаимосвязанные подсистемы, образующие иерархию показателей оценки достижения целей развития муниципального образования по каждому уровню управления – стратегический, тактический и оперативный (рис. 4). На стратегическом уровне ключевой показатель результативности отражает соответствующую цель проекции в карте через определенный ключевой фактор успеха. Тактический уровень описывается показателями непосредственного (прямого) результата – показатели объема предоставленной конкретной муниципальной услуги физическим и юридическим лицам из реестра муниципальных услуг, который каждое муниципальное образование на основании действующих нормативно-правовых актов устанавливает самостоятельно. На оперативном уровне каждой проекции стратегической карты соответствует та или иная программа, которая содержит набор мероприятий и показатели промежуточного результата.

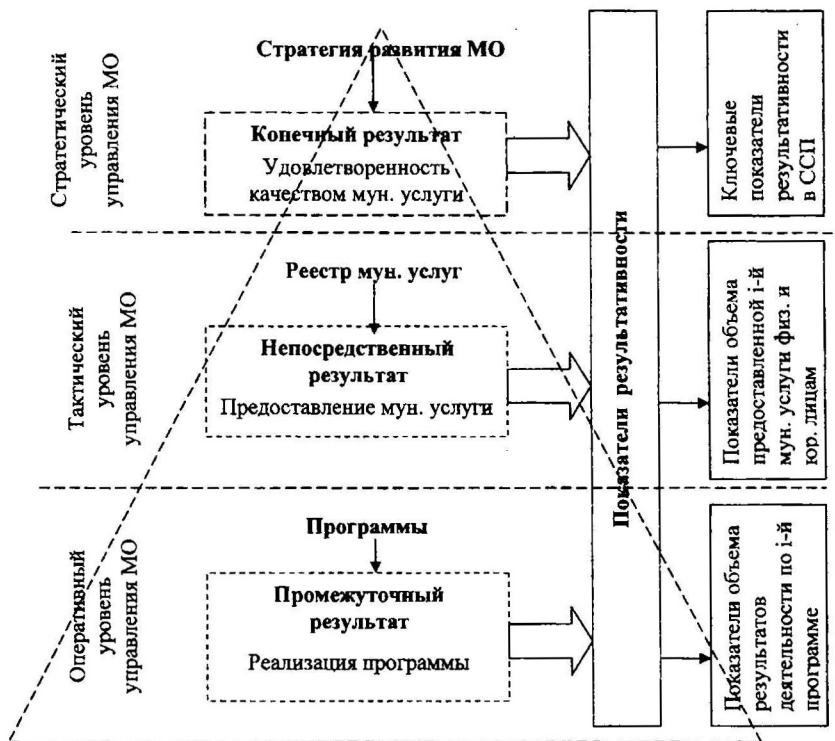


Рис. 4. Иерархическая система показателей оценки достижения целей развития муниципального образования

Муниципальные услуги, сгруппированные по проекциям ССП, характеризуются своими факторами, обеспечивающими реализацию процесса их предоставления – обеспеченность материально-технической базой; кадровая обеспеченность; прочая (нормативно-правовая база, методические указания, должностные инструкции и т.д.).

Такая иерархическая структура позволяет разграничить показатели, характеризующие оценку достижения целей каждого уровня управления муниципального образования, а разработанная автором матрица взаимосвязи показателей результативности по уровням управления – осуществить сквозной мониторинг достижения целевых ориентиров (табл. 2).

Таблица 2

Матрица взаимосвязи показателей результативности по уровням управления муниципального образования

Стратегический уровень							
Проекция ССП	Стратегическая цель	Ключевой фактор успеха стратегической цели	Ключевой показатель результативности			Целевое значение	
			Наименование	Период			
				1	..		n
Тактический уровень							
Проекция ССП	Вид муниципальной услуги	Факторы, обеспечиваю- щие реализацию процесса предоставле- ния услуги	Показатель прямого результата по муниципальной услуге				
			Наименование	Период			
				1	..	n	
Оперативный уровень							
Проекция ССП/фактор тактического уровня	Наименование программы	Программное мероприятие	Показатель промежуточ- ного результата	Значение за весь период реализа- ции програм- мы	Стоимость программы, млн. руб.		

На стратегическом уровне по каждой проекции ССП прописываются определенные на этапе формирования стратегической карты муниципального образования стратегические цели, ключевой фактор успеха, показатели и их целевые значения, а также периодичность мониторинга в зависимости от срока реализации стратегической цели. На основании целевых и фактически достигнутых значений показателей определяется степень отклонения. На тактическом уровне муниципальные услуги закрепляются по соответствующим стратегическим целям проекций ССП. Здесь прописываются вид муниципальной услуги, факторы, обеспечивающие реализацию процесса предоставления услуги, показатели прямого результата по муниципальной услуге и периодичность

мониторинга этих показателей. Программы (наименование программы, мероприятия, показатели промежуточного результата, значения за весь период реализации программы и ее стоимость) группируются по стратегическим целям проекций ССП и факторам тактического уровня, так как программы разрабатываются и реализуются для обеспечения достижения, в первую очередь, целей тактического уровня (оказание услуг).

Для выявления вклада каждого программного мероприятия на конечную цель необходимо построение модели взаимосвязи программных мероприятий и стратегических целей развития муниципального образования.

Модель оценки степени достижения стратегических целей развития муниципального образования строится на основе формализации графа причинно-следственных связей между стратегическим, тактическим и оперативным уровнями управления – дерева целей, вершиной которого является стратегическая цель, а основанием – программы социально-экономического развития муниципального образования, характеризующиеся соответствующими показателями.

Причинно-следственная связь может быть представлена как функциональная зависимость показателей от причинных факторов (формула 1), в которой реализация цели $(m-1)$ -го уровня осуществляется только при достижении всех целей m -го уровня:

$$D^{m-1} = f_m(D_{(m-1),1}^m, D_{(m-1),2}^m, \dots, D_{(m-1),n}^m), \quad (1)$$

где D^{m-1} – определенный показатель (следствие) предыдущего уровня; f – условия изменения; $D_{(m-1)n}^m$ – влияющий фактор (причина), где n – число факторов на $(m-1)$ -м уровне.

Тогда дерево целей будет детализировано по каждому уровню управления (формула 2).

$$\begin{aligned} 0\text{-й уровень:} \quad & \pm D^0 = (\pm \alpha_1 D_1^1, \pm \alpha_2 D_2^1, \dots, \pm \alpha_m D_m^1), \\ 1\text{-й уровень:} \quad & \pm D_1^1 = (\pm \alpha_{11} D_{11}^2, \pm \alpha_{12} D_{12}^2, \dots, \pm \alpha_{1n1} D_{1n1}^2), \\ & \pm D_2^1 = (\pm \alpha_{21} D_{21}^2, \pm \alpha_{22} D_{22}^2, \dots, \pm \alpha_{2n2} D_{2n2}^2), \\ & \pm D_m^1 = (\pm \alpha_{m1} D_{m1}^2, \pm \alpha_{m2} D_{m2}^2, \dots, \pm \alpha_{mnn} D_{mnn}^2), \end{aligned} \quad (2)$$

где $\pm \text{Dij}()$ – показатель, индекс j отражает номер уровня, а индекс i показывает номер элемента данного уровня; α – коэффициент относительной важности подцели; \pm – желаемое направление в изменении показателя, количественно характеризующего цель.

Результатом реализации программ является прирост значения показателя стратегической цели, определяемый по формуле:

$$\Delta D^0 = D_{\phi}^0 - D^0, \quad (3)$$

где D^0 – показатель стратегической цели до реализации программы; D_{ϕ}^0 – показатель стратегической цели в результате реализации программы.

При выборе программ по аспектам деятельности муниципального образования показатель эффективности программы определяется по формуле:

$$\mathcal{O}_i = \Delta D^0 / Z_i, \quad (4)$$

где Z_i – расходы бюджета на реализацию i -й программы.

Таким образом, можно оценить степень влияния проектов программ социально-экономического развития на стратегические цели муниципального образования, сравнивать их уровень эффективности и принимать решения по их реализации.

Наличие графа причинно-следственных связей и статистических данных за определенный период позволяет проводить моделирование изменения показателей от причинных факторов. Изменение значения показателя происходит одновременно под воздействием нескольких факторов (причин) и может иметь функциональную (формула 5) или качественную зависимость. Простейший вид зависимости выражается в пропорциональности изменения показателя от фактора и выражается коэффициентами пропорциональности:

$$y_k = \sum_{\substack{j=1 \\ j \neq k}}^m a_{jk} y_j, \quad (5)$$

где y_k – показатель (зависимая переменная); y_j – причинный фактор (независимая переменная); a_{jk} – коэффициент пропорциональности.

При наличии статистической информации расчет численных значений коэффициентов пропорциональности a_{jk} может проводиться на основании решения известной оптимизационной задачи:

$$f_{aj} = \sum_{i=1}^{N-1} (\Delta y_{ki} - \sum_{j=1}^m a_{jk} \Delta y_{ji})^2 \rightarrow \min; \quad (6)$$

$$\frac{\partial f_{aj}}{\partial a_{jk}} = 0 \Rightarrow a_{jk}, \quad (7)$$

где $\Delta y_{ki} = y_{k,i+1} - y_{ki}$; Δy_{ki} – изменение показателей; y_{ki} – значение показателя в период i ; $y_{k,i+1}$ – значение показателя в период $i+1$; $\Delta y_{ji} = y_{j,i+1} - y_{ji}$; Δy_{ji} – изменение фактора; y_{ji} – значение фактора в период j ; $y_{j,i+1}$ – значение фактора в период $j+1$.

Знание количественных характеристик позволяет определить динамику изменения значений показателей для любого шага моделирования (формула 8):

$$y_i(t) = \sum a_{ij} y_j(t-1). \quad (8)$$

На результат моделирования существенное влияние оказывают исходные значения показателей. Если исследуются отклонения от исходных значений, то за исходные значения показателей следует принять нулевой уровень, а за значение активного показателя принять величину, равную единице.

Таким образом, можно исследовать тенденции в логической цепи в

результате изменения (уменьшения или увеличения) значений показателя активного элемента на единицу.

На основе статистических данных по городскому округу г. Уфа были рассчитаны численные значения коэффициентов пропорциональности (табл. 3) и проведен анализ степени влияния каждой программы на конечный результат (число лиц, сдавших ЕГЭ от общего числа участвовавших в ЕГЭ) по направлению общее образование.

Таблица 3

Расчетные значения коэффициентов пропорциональности

a ₂₁	a ₅₁	a ₃₂	a ₄₂	a ₃₄	a ₈₄	a ₃₅	a ₇₅	a ₃₆	a ₄₆	a ₉₆
0,21	12,9	-0,0003	0,3	0,001	0,14	0,000003	0,000005	-0,001	0,11	0,013

Общая математическая модель взаимозависимости показателей и ее вид с рассчитанными коэффициентами представлены формулой (9):

$$\begin{aligned} Y_1 &= a_{21}Y_2 + a_{51}Y_5; & Y_5 &= a_{35}Y_3 + a_{75}Y_7; \\ Y_2 &= a_{32}Y_3 + a_{42}Y_6; & Y_6 &= a_{36}Y_3 + a_{46}Y_4 + a_{96}Y_9 \\ Y_4 &= a_{34}Y_3 + a_{84}Y_8; \end{aligned} \quad (9)$$

где Y_1 - удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ, от числа выпускников, участвовавших в ЕГЭ; Y_2 - удельный вес лиц, участвовавших в ЕГЭ, от общего числа выпускников, Y_3 - численность учащихся; Y_4 - количество общеобразовательных учреждений в муниципальном образовании; Y_5 - обеспеченность учителями на 1 учащегося; Y_6 - библиотечный фонд в муниципальном образовании на 1 учащегося; Y_7 - численность учителей, повысивших свою квалификацию (Программа 1 - «Осуществление работы методического центра по повышению профессионального уровня педагогических кадров», показатель - численность учителей, повысивших свою квалификацию); Y_8 - количество школ с выходом в сеть internet (Программа 2 - «Компьютеризация школ, подключение к сети internet», показатель - количество школ с выходом в сеть Internet); Y_9 - количество школ, в которых внедрили новые педагогические технологии (Программа 3 - «Внедрение новых педагогических технологий», показатель - количество школ, в которых внедрили новые педагогические технологий).

Выявлено, что наибольший вклад (степень влияния) в достижение конечного результата вносит Программа 3 - 46 %, при 15 и 39 % соответственно у Программ 1 и 2. Следовательно, выделение большего объема средств на финансирование Программ 2 и 3 даст больший прирост значения конечного результата - достижение стратегической цели по направлению общее образование. Такой подход позволяет определить приоритет для каждого программного мероприятия при их ранжировании по степени влияния и принятия наиболее эффективных управленческих решений. Это особенно актуально в условиях мирового кризиса, когда финансирование многих региональных и муниципальных программ было приостановлено, и возникла проблема выбора и реализация только наиболее значимых программ для региона и муниципалитета.

Кроме того, данный инструментарий позволяет проводить динамическое моделирование для определения дальнейшего изменения значений взаимосвязанных показателей при изменении значения одного из них.

Таким образом, граф причинно-следственной связи между показателями, характеризующими цели того или иного уровня управления, на базе статистических данных позволяет оценить степень влияния данных показателей друг на друга и провести динамическое моделирование их изменений.

Разработанный в диссертационной работе механизм интегрирования процедур бюджетирования по результатам в стратегически ориентированную систему управления процессами деятельности муниципального образования и матрица взаимосвязи показателей результативности по уровням управления муниципального образования апробированы на Программе социально-экономического развития городского округа города Уфы Республики Башкортостан до 2010 года. Предложенная модель причинно-следственной связи между показателями результативности в стратегической карте использована в городском округе г. Уфа по направлению общее образование, с помощью которой были определены степени влияния программ на стратегическую цель по данному направлению.

Выводы. Научные выводы по результатам исследования приведены в тексте диссертационной работы. Основные из них следующие.

1. Было установлено, что на муниципальном уровне в регионе реализуются различные стратегические документы: концепции, стратегии (стратегические планы), муниципальные программы социально-экономического развития и др. Их общим и существенным недостатком является отсутствие механизма управления реализацией муниципальных стратегий развития и оценки степени влияния программ на конечный результат – достижение стратегических целей развития муниципального образования. Кроме того, отсутствует баланс интересов между органами власти региона, муниципального образования, местного населения и хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципалитета.

2. Наиболее перспективным направлением в создании механизма формирования и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования является использование принципов сбалансированного и процессно-ориентированного подходов, а именно сбалансированной системы показателей и бюджетирования ориентированного на результат. Таким механизмом является разработанная стратегически ориентированная система управления процессами деятельности муниципального образования, которая рассматривает и реализует процессы его функционирования и развития в виде динамической модели преобразования имеющегося потенциала в используемые ресурсы для выхода на качественно новый уровень социально-экономического состояния муниципального образования, что способствует развитию экономики региона в целом.

3. Применение сбалансированной системы показателей и бюджетирования ориентированного на результат в основе данного механизма позволяет:

- определить в рамках региональной экономики стратегические цели развития муниципального образования, факторы, оказывающие на них существенное влияние, и показатели достижения целей по основным направлениям деятельности муниципального образования;

- увязать стратегические цели развития муниципального образования с тактическими задачами его деятельности (муниципальные услуги), программными мероприятиями и ресурсами для их достижения.

4. Основой управления реализацией муниципальных стратегий развития является эффективная система мониторинга. Предложенная система мониторинга включает в себя три взаимосвязанные подсистемы. Такая структура позволяет разграничить показатели, характеризующие оценку достижения целей каждого уровня управления муниципального образования, и оперативно обеспечивает органы региональной и муниципальной власти полной и адекватной информацией для контроля за реализацией стратегии и принятия эффективных управленческих решений на каждом уровне управления. В случае отклонения от заданных целевых параметров своевременное вмешательство органов управления способствует снижению ресурсных потерь как на муниципальном, так и на региональном уровне.

5. Для оценки степени достижения стратегических целей развития муниципального образования предложена модель, позволяющая на основе причинно-следственных связей и статистических зависимостей осуществлять количественную оценку влияния результатов реализации программ развития на достижение стратегических целей муниципального образования и принимать решения по выбору наиболее эффективных и значимых региональных и муниципальных программ и распределению ресурсов из соответствующих бюджетов.

Таким образом, реализация предложенных в диссертационном исследовании методических и практических рекомендаций по формированию стратегии развития муниципального образования, основанных на принципах сбалансированного и процессно-ориентированного подходов, позволит учитывать баланс интересов между органами государственной и муниципальной власти, населением и бизнесом в процессе стратегического планирования, решить задачи практической реализации стратегии развития, ее встраивания в бюджетный процесс и оценки степени влияния программных мероприятий на достижение конечных целей. Это приведет к эффективному управлению имеющимся потенциалом и ресурсами, направленными на развитие муниципального образования как основного элемента региональной социально-экономической системы.

По диссертации опубликованы следующие работы

1. Закиров, И. Д. Формирование стратегии развития и оценка эффективности деятельности муниципальных образований [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов, В. В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 323. – С. 254–259. – 0,3 п.л. (в т.ч. авторских – 0,1 п.л.) (издание рекомендовано ВАК РФ).
2. Закиров, И. Д. Интеграция бюджетирования ориентированного на результат в стратегическую карту муниципального образования [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2009. – № 22. – С. 150–154. – 0,3 п.л. (в т.ч. авторских – 0,1 п.л.) (издание рекомендовано ВАК РФ).
3. Закиров, И. Д. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования [Текст] / И. Д. Закиров // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2009. – № 11 (61). – С. 39–44 – 0,25 п.л. (издание рекомендовано ВАК РФ).
4. Закиров, И. Д. Управление развитием муниципальных образований: формирование стратегии [Текст] / Д. А. Гайнанов, Т. А. Гилева, И. Д. Закиров [и др.] // Управление развитием муниципальных образований: формирование стратегии. – Уфа: УГАТУ, 2007. – 164 с. – 10,25 п.л. (в т.ч. авторских – 0,43 п.л.).
5. Закиров, И. Д. Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии [Текст] // Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии. / Под ред. Д. А. Гайнанова. – М.: «Экономика», 2007, – 264 с. – 16,5 п.л. (в т.ч. авторских – 0,6 п.л.).
6. Закиров, И. Д. Оценка потенциала развития муниципального образования на основе информационных технологий [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров, Э. Р. Мустафин // Труды IX Международной конференции в области компьютерных и информационных технологий (CSIT 2007). Т.3. – Уфа: УГАТУ, 2007. – С. 270–271 (опубликована на английском языке). – 0,12 п.л. (в т.ч. авторских – 0,04 п.л.).
7. Закиров, И. Д. Стратегический выбор социально-экономического развития муниципального образования на примере городского округа город Уфа [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Инновационные технологии пространственного развития: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции. – Уфа: ИИЯЛ УНЦ РАН, 2007. – С. 82–86. – 0,2 п.л. (в т.ч. авторских – 0,1 п.л.).
8. Закиров, И. Д. Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – как составляющее экономического роста России [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Энергия молодых – экономике России: труды VII международной научно-практической конференции студентов и молодых ученых, – Томск: ТПУ, 2007. – С. 84–87. – 0,2 п.л. (в т.ч. авторских – 0,07 п.л.).
9. Закиров, И. Д. Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Д. А. Гайнанов,

И. Д. Закиров, Э. Р. Мустафин // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической интернет-конференции. – Уфа: ИИЯЛ УНЦ РАН, 2007. С. 54–57. – 0,14 п.л. (в т.ч. авторских – 0,05 п.л.).

10. Закиров, И. Д. Уровень развития муниципального образования как основа конкурентоспособности региона [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов, Э. Р. Мустафин // Управление экономикой: методы, модели, технологии: материалы VII Всероссийской научной конференции с международным участием. Ч.1. – Уфа, УГАТУ, 2007. – С. 78–83. – 0,19 п.л. (в т.ч. авторских – 0,06 п.л.).

11. Закиров, И. Д. Эффективное развитие муниципальных образований – залог экономического успеха региона [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Социально-экономическое развитие России в условиях глобализации: сборник статей по материалам Всероссийской научной конференции. – Оренбург: Оренбургский институт экономики культуры, 2007. – С. 169–172. – 0,18 п.л. (в т.ч. авторских – 0,06 п.л.).

12. Закиров, И. Д. Сбалансированная система показателей как инструмент реализации стратегии развития муниципальных образований [Текст] / И. Д. Закиров // Экономическое развитие регионов: сборник научных трудов. Ч. 5. – Уфа: УГАТУ, 2008. – С. 78–83. – 0,15 п.л.

13. Закиров, И. Д. Стратегическое планирование развития муниципальных образований как фактор повышения конкурентоспособности региона [Текст] / И. Д. Закиров, Г. Р. Гимазетдинова // Факторы конкурентоспособности региона на современном этапе. Материалы Республиканской научно-практической конференции молодых ученых и студентов. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. С.30–34. – 0,18 п.л. (в т.ч. авторских – 0,09 п.л.).

14. Закиров, И. Д. Построение стратегических карт для муниципальных образований как технология поддержки принятия решений в управлении региональным развитием [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров // Технология управления социально-экономическим развитием региона: сборник статей Международной научно-практической конференции. Т.1. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2008. – С. 205–210. – 0,21 п.л. (в т.ч. авторских – 0,11 п.л.).

15. Закиров, И. Д. Разработка стратегии развития муниципального образования на основе процессно-ориентированного анализа рентабельности [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Управление экономикой: методы, модели, технологии. Материалы восьмой Всероссийской научной конференции с международным участием. Ч.1. – Уфа: УГАТУ, 2008. – С. 223–228. – 0,21 п.л. (в т.ч. авторских – 0,11 п.л.).

16. Закиров, И. Д. Процессно-ориентированный подход в управлении социально-экономическим развитием муниципального образования [Текст] / И. Д. Закиров // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение национального стратегического проектирования, инновационного и технологического развития России: сборник научных трудов ИНИОН РАН. Ч. 1. – М., 2009. – С. 459–464 – 0,37 п.л.

17. Закиров, И. Д. Оценка реализации стратегии развития муниципального образования [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров // Технологии управления социально-экономическим развитием региона: материалы II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ч.3. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2009. –С. 112–117 – 0,21 п.л. (в т.ч. авторских – 0,11 п.л.).

18. Закиров, И. Д. Модель оценки степени влияния программных мероприятий на стратегические цели развития муниципального образования [Текст] / И. Д. Закиров, И. А. Тажитдинов // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). Серия «Экономика». 2009. № 2(2). С. 95–103 – 0,25 п.л. (в т.ч. авторских – 0,15 п.л.).

Подписано в печать 19.05.10
Объем 1,5 п.л. Формат 60х84 ¹/₁₆
Тираж 120 экз. Заказ № 352
Отпечатано в БАГСУ

450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, кор. 2

